

Stanovisko
odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra
č. 1/2021

Označení stanoviska:	Provádění distančních kontrol dle kontrolního řádu
Právní předpis:	Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“)
Ustanovení:	§ 5 kontrolního řádu
Související právní předpisy:	§ 1-4, § 6, § 8-10, § 12-15, § 17-30 kontrolního řádu, Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
Klíčová slova:	zahájení kontroly, distanční kontrola, protokol o kontrole
Datum zpracování:	4. února 2021
Zpracoval:	odbor veřejné správy, dozoru a kontroly

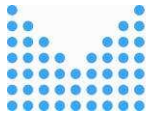
Připouští kontrolní řád provádění kontrol distančním (dálkovým) způsobem? Pokud ano, jaké požadavky na provádění kontrol distančním způsobem klade?

Stanovisko:

Uvedené stanovisko se zabývá přípustností provádění kontrol distančním způsobem bez nutnosti (možnosti) přítomnosti pracovníků kontrolního orgánu (dále jen „kontrolující“) na místě kontroly.

Základní rámec

Kontrolní řád představuje základní procesní úpravu kontrol ve veřejné správě s tím, že odchylky od tohoto základního právního rámce pro provádění kontrol mohou být stanoveny ve zvláštních právních předpisech. Kontrolní řád jako takový nerozlišuje, zda je kontrola realizována na místě (u kontrolované osoby) či distančním způsobem. Termín „distanční“ kontrola se v kontrolním řádu nevyskytuje a jedná se pouze o označení z praxe. Někdy je používán i termín „korespondenční“ či „dálková“ kontrola. Kontrolní řád neobsahuje žádná pravidla, která by upravovala provádění takovýchto kontrol odlišně od kontrol prováděných „na místě“.



Omezení možnosti provádění distančních kontrol může obsahovat **zvláštní právní předpis**, který např. uvádí, že kontrola se provádí zásadně šetřením na místě samotném, příp. povaha konkrétní kontrolované činnosti, u které z podstaty věci není možné (reálné), aby kontrola probíhala bez přítomnosti kontrolujících na místě (např. kontrola prováděná stavebním úřadem, kontrola dodržování emisních a hygienických norem apod.).

Možnost provádění kontrol distančním způsobem, tj. bez přímé osobní interakce s kontrolovanou osobou, kontrolní řád určitým způsobem předpokládá, když v § 5 odst. 2 písm. b) jako jeden ze způsobů zahájení kontroly stanoví doručení oznámení o zahájení kontroly, tedy zahájení kontroly distančním způsobem.

Nutno však upozornit, že je třeba rozlišovat mezi kontrolou, která je sice zahájena doručením oznámení o zahájení kontroly, tedy distančně, nicméně dále probíhá i za využití přímé osobní interakce mezi kontrolujícím a kontrolovanou osobou (např. kontrola na místě apod.), a kontrolou, která je nejen oznámena, ale též dále realizována výhradně distančním způsobem. Toto stanovisko se pak zaměřuje na druhý zmíněný případ.

Jak již bylo řečeno, v případě distančních kontrol se uplatní úprava kontrolního řádu plně s výjimkou ustanovení, která u distanční kontroly z principu nejsou aplikovatelná z důvodu nepřítomnosti kontrolujících na místě kontroly [zejména § 7, § 8 písm. a), b), d) a e), § 9 písm. e) a § 11 kontrolního řádu].

Aplikovatelná a v praxi využitelná je i úprava obsažená v § 3 kontrolního řádu, tedy provedení úkonů předcházejících kontrole, jejichž účelem je posouzení, zda zahájit kontrolu či nikoli. Rovněž tyto úkony lze činit distančním způsobem, kdy se bude jednat např. o vyhodnocení obdržení podnětu ke kontrole, písemné dožádání a následné posouzení podkladů v rámci řešeného spisu, poznatky z vlastní činnosti apod. Nelze rovněž vyloučit možnost zahájení a provedení distanční kontroly po provedení úkonů předcházejících kontrole přímo na místě.

V praxi u distančních kontrol může být v některých případech určitým limitujícím faktorem skutečnost, že nebude možné operativně reagovat na předložené podklady, jak by to bylo možné při kontrole na místě. Jedná se např. o nemožnost požadovat neprodlené vyjádření kontrolované osoby k určité záležitosti, doplnění či upřesnění podkladů apod.

Kontrolní proces

Zaměříme-li se na samotný proces provedení kontroly, je třeba věnovat **zvláštní pozornost zejména zahájení kontroly a vyžádání podkladů od kontrolované osoby**.



Distanční kontrola je z podstaty věci zahajována dle § 5 odst. 2 písm. b) kontrolního řádu doručení oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě. Dané ustanovení pak určuje jako **povinnou součást oznámení o zahájení kontroly pověření ke kontrole či seznam kontrolujících**. Důvodem přiložení pověření ke kontrole, či seznamu kontrolujících je umožnit kontrolované osobě namítat podjatost kontrolujících nebo přizvané osoby dle oprávnění uvedeného v § 10 odst. 1 písm. b) kontrolního řádu (k tomu srov. § 14 správního řádu).

Vzhledem k § 4 odst. 1 kontrolního řádu, dle kterého *kontrolu vykonává fyzická osoba, kterou kontrolní orgán k tomu pověřil (dále jen „kontrolující“)* a § 4 odst. 2 věta první kontrolního řádu, dle které platí, že *pověření ke kontrole vydává vedoucí kontrolního orgánu, anebo osoba k tomu pověřená vedoucím kontrolního orgánu (dále jen „nadřízená osoba kontrolujícího“)*, může v praxi vyvstat otázka, kdo je oprávněn schválit (podepsat) oznámení o zahájení kontroly.

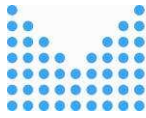
Zde lze rozlišit případy, kdy je součástí oznámení o zahájení kontroly pověření ke kontrole a kdy je součástí seznam kontrolujících.

Pokud je přílohou oznámení o zahájení kontroly pověření ke kontrole, nemusí být oznámení o zahájení kontroly schváleno nadřízenou osobou kontrolujícího. To samozřejmě nic nemění na skutečnosti, že pověření ke kontrole samotné touto osobou vydáno (podepsáno) být musí.

I v případě, kdy je v oznámení uváděn seznam kontrolujících (příp. kontrolující, pokud kontrolu provádí pouze jeden kontrolující), je sice možné, aby oznámení nepodepsala nadřízená osoba kontrolujícího, nicméně v návaznosti na právo kontrolované osoby požadovat dle § 10 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu předložení pověření ke kontrole, a to i vzhledem k zásadě rychlosti a procesní ekonomie dané § 6 správního řádu, se toto nejeví jako praktické. Pověření kontrolujícího k provedení kontroly je nicméně možné uvést přímo v textu oznámení o zahájení kontroly, které v souladu s § 4 odst. 2 kontrolního řádu podepíše nadřízená osoba kontrolujícího.

Pokud je při jednotlivé kontrole kontrolujících více, je třeba určit jednoho z nich vedoucím kontrolní skupiny. Vedoucího kontrolní skupiny určuje nadřízená osoba kontrolujícího (viz § 4 odst. 2 kontrolního řádu). Určení vedoucího kontrolní skupiny je možno uvést buď v textu oznámení o zahájení kontroly, nebo je možné přiložit k oznámení o zahájení kontroly pověření ke kontrole. Nutno však upozornit, že v případě, kdy by určení vedoucího kontrolní skupiny bylo uvedeno pouze v oznámení o zahájení kontroly nebo v seznamu kontrolujících, které nepodepsala nadřízená osoba kontrolujícího, nebyla by povinnost daná § 4 odst. 2 kontrolního řádu naplněna.

V případě více kontrolujících je možno doporučit přiložit pověření ke kontrole, a to i v případech, kdy se kontrolující při kontrole na místě běžně prokazují průkazem, neboť v případě distanční kontroly z principu není možné, aby se kontrolující tímto



způsobem prokázali. Totožnost kontrolujícího tak kontrolovaná osoba zjistí z pověření o kontrole, příp. seznamu kontrolujících.

Kontrolní orgán tak předejde případným prostožům, které by způsobilo to, že kontrolovaná osoba by vedle seznamu kontrolujících požadovala zaslání pověření ke kontrole.

Kontrolní řád ani v případě distanční kontroly nevyklučuje využití institutu přizvané osoby, a to v zájmu dosažení účelu kontroly. Je však třeba zdůraznit, jak ostatně uvádí § 6 odst. 2 kontrolního řádu, že i přizvané osobě musí být nadřízenou osobou kontrolujícího vystaveno pověření ke kontrole. Není tedy dostačující, pokud přizvaná osoba disponuje pouze pověřením od „vysílajícího“ orgánu, příp. svého nadřízeného.

Byť kontrolní řád u pověření ke kontrole ani u oznámení o zahájení kontroly žádné náležitosti nestanoví, mělo by toto vedle údajů o kontrolujících (viz výše), a to vzhledem k jisté specifičnosti a menší pružnosti komunikace při distanční kontrole, obsahovat **co nejkonkrétnější vymezení předmětu kontroly**.

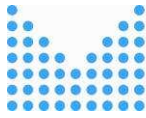
Kontrolující má dle § 8 písm. c) kontrolního řádu právo požadovat po kontrolované osobě poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly, přičemž toto právo lze uplatňovat kdykoli během kontroly. Postup, kdy je kontrola pouze zahájena a je pouze obecně vymezen předmět kontroly, přičemž až následně jsou vyžádány dokumenty ke kontrole, by však neodpovídal § 6 správního řádu.

Proto je nanejvýše žádoucí uvést v oznámení o zahájení kontroly vedle druhu agendy, která bude předmětem kontroly, konkrétní zákonná ustanovení, která budou kontrolována. Rovněž je možno doporučit **jednoznačně specifikovat podklady, které budou vyžádány**. Jako praktické se proto jeví uvést seznam požadovaných dokumentů ke kontrole v samostatné příloze oznámení o zahájení kontroly.

Co nejpřesnější vymezení předmětu kontroly, včetně uvedení konkrétních prověřovaných podkladů, v sobě zcela jistě odráží zásadu danou § 6 správního řádu, neboť může přispět k urychlení procesu kontroly bez nutnosti vyžadování (příp. i opakovaného) doplnění podkladů a vyjádření (vzhledem k nemožnosti okamžité konzultace na místě s kontrolovanou osobou).

Z praxe je možno dále doporučit stanovení termínu, do kterého by měla kontrolovaná osoba podklady zaslat. Dále je možno doporučit, aby součástí oznámení o zahájení kontroly bylo poučení o povinnosti poskytovat součinnost a případné upozornění na sankce v případě neposkytnutí této součinnosti.

Co se týče donucovacích prostředků, i v případě distančních kontrol je využitelná právní úprava § 15 a § 17 kontrolního řádu, kdy se neposkytnutím



součinnosti (v daném případě v zásadě pouze nezaslání podkladů a vyjádření či nepodání písemné zprávy o odstranění a prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud tato byla vyžádána), kontrolovaná či povinná osoba dopustí přestupku, za nějž je možno uložit sankci.

Od okamžiku doručení úplných (všech) podkladů, které kontrolní orgán k provedení kontroly potřebuje, se proces provedení kontroly u distanční kontroly v zásadě neliší od provedení kontroly na místě.

Po obdržení podkladů je tedy kontrolní orgán (kontrolující) povinen vyhotovit ve lhůtě dané § 12 odst. 2 kontrolního řádu protokol o kontrole, jehož náležitosti stanoví § 12 odst. 1 kontrolního řádu, a tento následně doručit kontrolované osobě.

Kontrolovaná osoba má právo podat proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole námitky, které dle § 14 kontrolního řádu vyřizuje nadřízená osoba kontrolujícího, pokud jim vedoucí kontrolní skupiny nebo kontrolující nevyhoví ve lhůtě 7 dnů ode dne jejich doručení.

K ukončení kontroly podle § 18 kontrolního řádu dochází i v případě distanční kontroly marným uplynutím lhůty pro podání námitek nebo vzdáním se práva podat námitky, dnem doručení vyřízení námitek kontrolované osobě nebo dnem, ve kterém byly námitky předány k vyřízení správnímu orgánu (§ 14 odst. 3 kontrolního řádu).

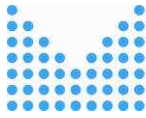
I v případě distanční kontroly je aplikovatelný institut došetření věci, ať už na základě zjištění nesprávností v protokolu o kontrole z moci úřední či na základě podaných námitek, jehož výsledek se zaznamená v dodatku k protokolu o kontrole.

Pokud dojde k převzetí výkonu kontroly nadřízeným správním orgánem, je i v takovém případě možné, aby byla kontrola vykonána jako distanční. Je však samozřejmě možno, aby tento kontrolu prováděl na místě.

Provádění distančních kontrol nevylučuje ani spolupráci kontrolních orgánů, a to ať už se jedná o sdílení výsledků kontroly mezi jednotlivými kontrolními orgány, využití přizvané osoby z jiného kontrolního orgánu či provedení paralelní kontroly určitě agendy více kontrolními orgány z více hledisek.

Dlužno dodat, že i výsledky distančních kontrol se vykazují v souladu s § 26 kontrolního řádu. Jinými slovy, jsou plnohodnotné jako kontroly na místě.

V konkrétních aspektech kontrolního procesu lze v podrobnostech odkázat na níže uvedená stanoviska, která odbor veřejné správy, dozoru a kontroly k jednotlivým problematikám zpracoval:



Stanovisko č. 2/2014 – Kontrola příspěvkových organizací zřízených územními samosprávnými celky a aplikace kontrolního řádu na tento typ kontroly

Stanovisko č. 1/2017 – Doručování protokolu o kontrole

Stanovisko č. 4/2017 – Poslední kontrolní úkon a lhůta k vyhotovení protokolu o kontrole

Stanovisko č. 6/2017 – Novela kontrolního řádu (účinnost od 1. července 2017)

Stanovisko č. 2/2018 – Kontrolní zjištění v protokolu o kontrole dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů

Stanovisko č. 3/2018 – Kontrola jako postup před zahájením správního řízení

Stanovisko č. 2/2019 – Možnost opakovaného ukládání pokut za porušení povinnosti, která je znakem skutkové podstaty přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu

Stanovisko č. 3/2019 – Promítnutí obecného nařízení o ochraně osobních údajů do protokolu o kontrole a navazujících povinností kontrolního orgánu

Stanovisko č. 4/2019 – Zakládání podnětu ke kontrole do spisu při vedení kontroly a v (navazujícím) správním řízení

Závěr:

- 1. Kontrolní řád jako obecný procesní předpis nerozlišuje mezi realizací kontroly na místě a distančním způsobem, a je tedy možné provádět kontroly bez přímé osobní interakce s kontrolovanou osobou.**
- 2. Na kontroly prováděné distančním způsobem se vztahují stejná procesní pravidla jako na kontroly na místě.**
- 3. Možnost provádění kontroly distančním způsobem může být limitována zvláštním právním předpisem, příp. skutečností, že kontrolu určité činnosti z povahy věci distančním způsobem provést nelze.**

Poznámky: - stanovisko popisuje právní stav ke dni zpracování,
- stanovisko není právně závazné, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze příslušný soud.